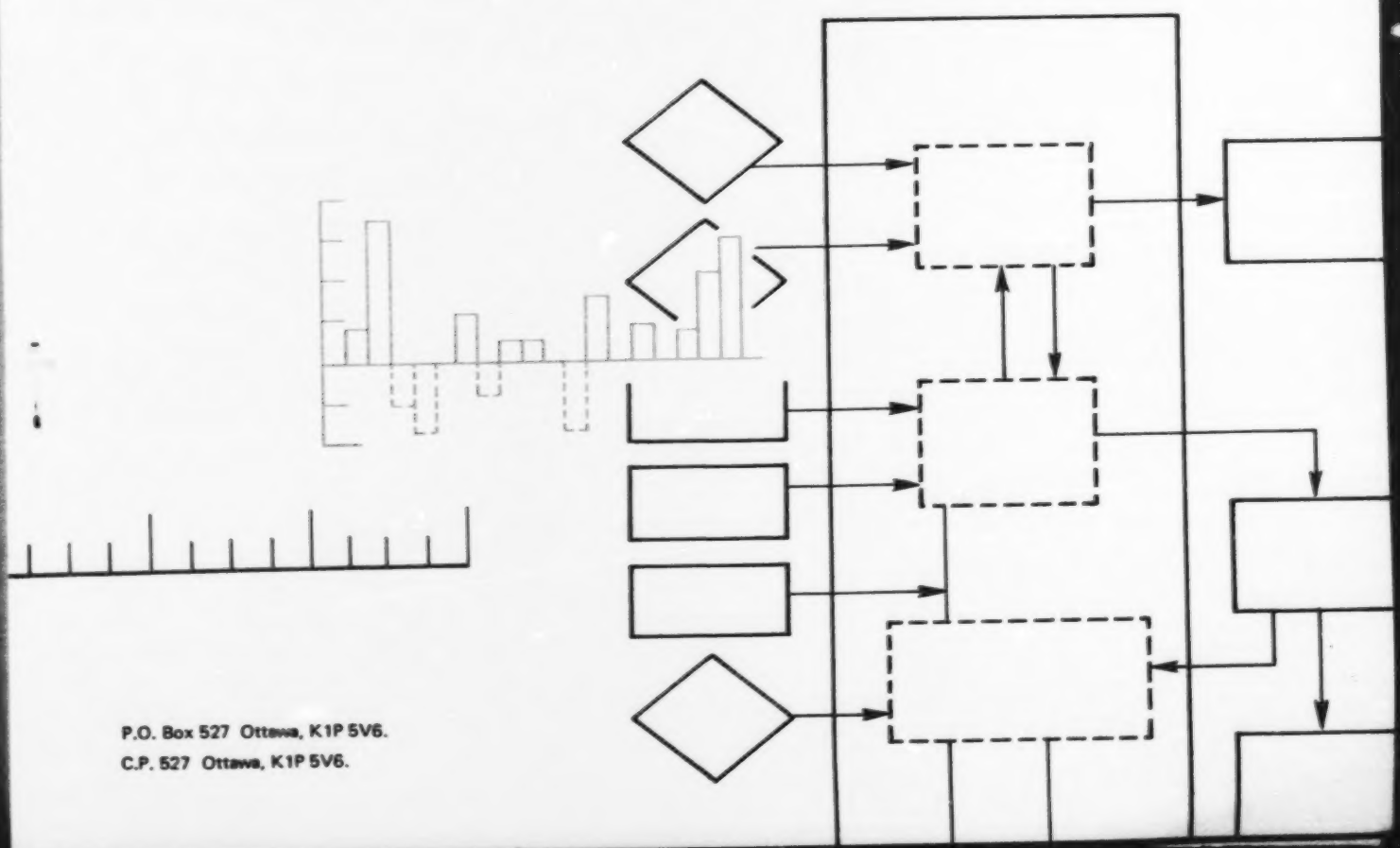
A paper prepared for the

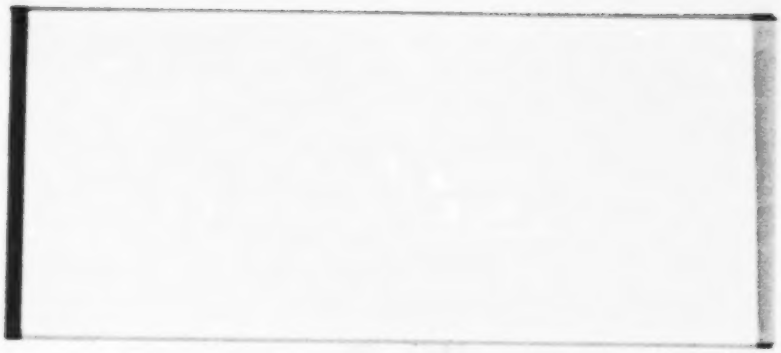
Economic Council of Canada

Un document préparé pour le

Conseil économique du Canada



P.O. Box 527 Ottawa, K1P 5V6.
C.P. 527 Ottawa, K1P 5V6.



The **Economic Council of Canada** was established in 1963 by Act of Parliament. The Council is a crown corporation consisting of a Chairman, two Directors and not more than twenty-five Members appointed by the Governor in Council.

The Council is an independent advisory body with broad terms of reference to study, advise and report on a very wide range of matters relating to Canada's economic development. The Council is empowered to conduct studies and inquiries on its own initiative, or if directed to do so by the Minister, and to report on these activities. The Council is required to publish annually a review of medium- and long-term economic prospects and problems. In addition it may publish such other studies and reports as it sees fit.

The Chairman is the Chief Executive Officer of the Council and has supervision over and direction of the work and staff of the Council. The expenses of the Council are paid out of money appropriated by Parliament for the purpose.

The Council as a corporate body bears final responsibility for the *Annual Review*, and for certain other reports which are clearly designated as *Council Reports*. The Council also publishes *Research Studies, Discussion Papers* and *Conference Proceedings* which are clearly attributed to individual authors rather than the Council as a whole. While the Council establishes general policy regarding such studies, it is the Chairman of the Council who bears final responsibility for the decision to publish authored research studies, discussion papers and conference proceedings under the imprint of the Council. The Chairman, in reaching a judgment on the competence and relevance of each author-attributed study or paper, is advised by the two Directors. In addition, for *authored Research Studies* the Chairman and the two Directors weigh the views of expert outside readers who report in confidence on the quality of the work. Publication of an author-attributed study or paper signifies that it is deemed a competent treatment worthy of public consideration, but does not imply endorsement of conclusions or recommendations by either the Chairman or Council members.

Établi en 1963 par une Loi du Parlement, le **Conseil économique du Canada** est une corporation de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres, qui sont nommés par le gouverneur en conseil.

Le Conseil est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement économique du Canada. Le Conseil est autorisé à entreprendre des études et des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, et à faire rapport de ses activités. Chaque année, il doit préparer et faire publier un exposé sur les perspectives et les problèmes économiques à long et à moyen termes. Il peut aussi faire publier les études et les rapports dont la publication lui semble opportune.

Le président est le directeur général du Conseil; il en surveille les travaux et en dirige le personnel. Les montants requis pour acquitter les dépenses du Conseil sont prélevés sur les crédits que le Parlement vote à cette fin.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité des *Exposés annuels*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Figurent également au nombre des publications du Conseil, les *Études*, *Documents* et *Comptes rendus de colloques*, qui sont explicitement *attribués à des auteurs particuliers* plutôt qu'au Conseil lui-même. Celui-ci établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil économique du Canada, les ouvrages à nom d'auteur tels que les études, documents et rapports de colloques. Pour se prononcer sur la qualité, l'exactitude et l'objectivité d'une étude ou d'un document attribué à son auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des *études à nom d'auteur*, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui font un rapport confidentiel sur la qualité de ces ouvrages. Le fait de publier une étude ou un document à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations contenues dans l'ouvrage, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

DOCUMENT n° 212

La taille comparative des budgets fédéraux et provinciaux et la stabilisation économique

par Pierre Fortin*

*L'auteur est redevable à Robert Bryce, Paul-Henri Lapointe, Michael McCracken, Robert McLarty, Pierre Poirier, David Sewell et Neil Swan pour leurs commentaires et suggestions. Il remercie aussi le Conseil économique du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour leur soutien financier.

Les résultats contenus dans ce "Document" demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

La série "Documents" contient des documents de travail dont le Conseil fait une diffusion restreinte, en vue de susciter des commentaires de la part de spécialistes.

Toute demande de permission pour reproduire ce document en tout ou en partie doit être adressée au :

Secrétaire du Conseil
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

ISSN 0225-8021

février 1982

Abstract

This paper examines the relationships between the size of the federal and provincial budgets, the economy's ability to stabilize itself and the federal government's ease of discretionary intervention. Three major conclusions emerge from the analysis.

First, the tendency of the total budget to grow as a proportion of GNP, and the increase in the marginal rates of taxation and transfer at the federal level have increased the intrinsic stability of the economy. They have also reduced the importance in the federal budget of discretionary measures required for economic stability despite the drop in federal expenditures on goods and services over the last 25 years.

Second, the even faster growth of provincial expenditures as a proportion of GNP, and their increased financing through direct income taxes have reinforced rather than weakened the built-in stability of the economy and have facilitated the federal government's task of discretionary stabilization policy. Provincial expenditures have shown no systematic or significant sensitivity to the swings of the business cycle.

Third, the transfer of tax fields from Ottawa to the provinces in exchange for the provinces taking on more spending responsibilities essentially has no effect on the cyclical stability of the economy. If the decentralization involves fairly inflexible expenditures, such as those for Established Programs Financing or the Canada Assistance Plan, the cyclical flexibility of the federal budget will hardly be affected. In the case of more flexible expenditures, such as capital spending, the federal budget's cyclical flexibility is reduced, thus requiring greater intergovernmental cooperation in the design of stabilization policy.

Résumé

Ce texte examine les relations entre la taille des budgets fédéraux et provinciaux, la capacité auto-stabilisatrice de l'économie, et la facilité d'intervention discrétionnaire du gouvernement fédéral. Trois conclusions majeures émergent de l'analyse.

Premièrement, la croissance tendancielle du budget global en proportion du PNB et l'augmentation du taux marginal de taxation et de transfert au niveau fédéral ont amélioré la stabilité intrinsèque de l'économie et réduit l'importance, dans le budget fédéral, des mesures discrétionnaires exigées par l'état de la conjoncture, et ce malgré la diminution des dépenses fédérales en biens et en services depuis 25 ans.

Deuxièmement, la croissance encore plus rapide des dépenses provinciales en proportion du PNB et leur financement accru à partir des impôts directs ont renforcé, et non affaibli, la stabilité conjoncturelle inhérente de l'économie et ont facilité la tâche régulatrice discrétionnaire du gouvernement fédéral. Les dépenses provinciales n'ont pas manifesté de sensibilité systématique et significative à l'état de la conjoncture.

Troisièmement, le transfert de champs fiscaux du niveau fédéral au niveau provincial en échange de responsabilités provinciales de dépense accrues est essentiellement sans effet sur la stabilité conjoncturelle de l'économie. S'il s'agit d'une décentralisation de dépenses de nature peu flexible, comme celles qui visent les "programmes établis" et le Régime d'assistance publique du Canada, la flexibilité conjoncturelle du budget fédéral n'en est guère affectée. Dans le cas de dépenses de nature plus flexible, comme les dépenses d'immobilisation, la marge de manoeuvre conjoncturelle du budget fédéral se rétrécit, ce qui appelle une coopération intergouvernementale plus grande en matière de régulation conjoncturelle.

En 1940, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) lançait le débat central sur le lien entre l'efficacité de la politique budgétaire fédérale dans la régulation de la conjoncture et le degré de décentralisation de la fédération canadienne. Dans la foulée du Rapport, le Livre blanc sur l'emploi et le revenu de 1945 révélait que le gouvernement fédéral embrassait la doctrine keynésienne quant à la nécessité pour l'Etat central de parvenir à une taille suffisante pour influencer efficacement l'emploi, ainsi que le niveau et la répartition du revenu national. On justifia ainsi (1) le maintien, dans la période de l'après-guerre, de l'importance accrue dans l'économie qu'avaient prise les dépenses fédérales pendant la Seconde guerre mondiale, et (2) le financement de ces dépenses principalement par une augmentation des impôts directs, dont la sensibilité conjoncturelle est particulièrement prononcée.

Taille du budget fédéral et stabilisation économique : deux propositions

L'argument peut être clarifié à l'aide d'un modèle simple (à prix constants) de l'économie[1]. Soit en effet:

(1) $D = D_0 + \delta Y_d$ (fonction de demande globale privée)

(2) $Y_d = Y + R - T$ (définition du revenu disponible privé)

(3) $T = T_0 + \tau Y$ (fonction de taxation)

(4) $R = R_0 - \rho Y$ (fonction de transfert)

(5) $Y = D + G$ (équilibre sur le marché des biens et des services)

où:

---

1 L'hypothèse des prix constants, qui peut paraître étrange à prime abord, ne fausse pas les résultats obtenus dans la suite. Elle ne signifie aucunement que les prix ne changent pas dans la réalité, mais tient plutôt le phénomène inflationniste pour exogène à la détermination des quantités. A court terme, les prix affectent les quantités via la demande privée autonome (D_0), et les quantités n'ont qu'un effet négligeable sur les prix.

D = demande globale privée

D_0 = demande privée autonome (insensible aux variations de court terme du revenu)

δ = propension marginale à dépenser du secteur privé

Y_d = revenu disponible privé

Y = revenu national

T = impôts

R = transferts de l'Etat au secteur privé

T_0 = taxation autonome

R_0 = transferts autonomes

τ = taux marginal de taxation

ρ = taux marginal de transfert, et

G = dépenses publiques en biens et en services.

L'extension de l'Etat se limite ici au secteur fédéral et le secteur provincial fait partie du secteur "privé". Conçues comme un système qui détermine les 5 variables endogènes D, Y_d, Y, T et R, ces 5 équations fournissent notamment la valeur d'équilibre du revenu national:

$$(6) \quad Y = \mu (D_0 - \delta T_0 + \delta R_0 + G), \text{ où } \mu = \frac{1}{1 - \delta(1-\tau-\rho)}$$

est le multiplicateur keynésien traditionnel.

La différenciation logarithmique de Y par rapport à D_0 donne alors l'élasticité du revenu national par rapport à la demande autonome:

$$(7) \quad \varepsilon(Y,D_0) = \mu D_0/Y.$$

L'expression (7) permet de comprendre qu'<u>en l'absence d'intervention budgétaire de nature discrétionnaire</u>, c'est-à-dire pour des niveaux constants de G, T_0, R_0, τ et ρ, <u>la variation en pourcentage de l'emploi et du revenu occasionné par un changement donné (en pourcentage) de la demande privée autonome est une fonction</u>

décroissante des taux marginaux de taxation (τ) et de transfert (ρ) et de l'importance relative des achats publics de biens et de services (G/Y).

La démonstration de cette proposition est immédiate. En premier lieu, il est clair que plus τ et ρ sont élevés, plus μ est faible. En second lieu, D_0/Y doit varier en raison inverse de G/Y. Pour le comprendre, observons d'abord que le revenu disponible privé peut s'écrire, en vertu de (2) :

$$(7) \quad Y_d = Y + R - T = Y - G - S$$

où S = le solde budgétaire de l'Etat. L'insertion de (7) dans (1) et du résultat dans (4) donne alors:

$$(8) \quad D_0/Y = (1-\delta)\,(1-G/Y) + \delta S/Y.$$

Cette expression démontre que, pour toute règle d'équilibre ou de déséquilibre budgétaire qui fixe le niveau moyen du solde en proportion du PNB (S/Y) au cours du cycle économique, le niveau relatif de la demande privée autonome (D_0/Y) sera bien une fonction décroissante du niveau relatif des dépenses gouvernementales en biens et en services (G/Y).La signification de ce résultat est que la taille du gouvernement, telle que mesurée par l'importance relative de ses achats de biens et de services agit comme stabilisateur automatique de l'économie au même titre que le taux marginal de taxation nette.

La seconde proposition majeure concernant le lien entre la taille du gouvernement et l'efficacité de la politique budgétaire conjoncturelle touche plutôt les mesures discrétionnaires. Elle s'énonce comme suit: plus élevées sont les dépenses en biens et en services et le budget global de l'Etat en proportion du PNB, moindre est l'importance relative, dans le

budget, de toute mesure discrétionnaire destinée à compenser exactement l'effet sur le revenu national d'une perturbation donnée (en pourcentage) de la demande privée autonome. Deux raisons expliquent la proposition. Premièrement, comme on vient de le démontrer, plus les dépenses en biens et en services de l'Etat constituent une part élevée du PNB, plus sont faibles la demande privée autonome et le montant absolu qui équivaut à une variation donnée (en pourcentage) de cette dernière. Deuxièmement, plus les dépenses totales de l'Etat représentent une proportion importante du PNB, moins la mesure discrétionnaire compensatrice exigée est importante en proportion de la taille de son budget.

La démonstration de la seconde proposition est aussi simple que celle de la première. Appelons α_T, α_R et $\alpha_G \geq 0$ les proportions de la perturbation de la demande autonome privée (ΔD_0) que contrebalancent des changements apportés respectivement au niveau autonome des impôts (ΔT_0), au niveau autonome des transferts (ΔR_0) et au niveau des dépenses en biens et en services (ΔG), c'est-à-dire:

$$(9) \quad \alpha_T \Delta D_0 = \delta \Delta T_0$$
$$\alpha_R \Delta D_0 = -\delta \Delta R_0$$
$$\alpha_G \Delta D_0 = -\Delta G_0$$

où $\alpha_T + \alpha_r + \alpha_G = 1$. Ces mesures discrétionnaires sont exactement compensatoires, en ce sens que, portées dans (6), elles entraînent bien $\Delta Y = 0$. Leur importance budgétaire est, par définition, égale à leur incidence totale sur le solde, soit, en vertu de (9) :

$$(10)\quad \Delta S = \Delta T_0 - \Delta R_0 - \Delta G = k\,\Delta D_0,$$

où $k = \alpha_T\delta^{-1} + \alpha_R\delta^{-1} + \alpha_G$. Ainsi, par unité de pourcentage de variation de la demande autonome privée, l'importance des mesures dans le budget global est donnée par l'expression:

$$(11)\quad \frac{\Delta S/B}{\Delta D_0/D_0} = k\,D_0/B = k(1-\delta)(1-\gamma)/\beta,$$

où $\gamma = G/Y$, $\beta = B/Y$, B est une mesure de la taille du budget global et où l'on a porté (8) dans (10) en supposant, pour simplifier, que le budget est initialement équilibré. Le membre de droite de l'équation (11) est bien une fonction décroissante de la part des dépenses publiques en biens et en services dans le PNB (γ) et de la taille relative du budget global (β). La portée pratique de ce résultat tient au fait que, pour des raisons autant politiques qu'économiques, les gouvernements sont généralement moins réticents à modifier légèrement qu'à modifier substantiellement les paramètres de leurs budgets.[2]

Evaluation historique des deux propositions

Du point de vue de la stabilité conjoncturelle de l'économie, un accroissement marqué des dépenses en biens, en services et en transferts sensibles à la conjoncture, financé surtout par une augmentation tout aussi importante de l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés, apparaissait donc très désirable au gouvernement central au sortir de la guerre de 1939-45[3]. En fait, comme l'indique le tableau 1, les dépenses fédérales totales passèrent d'une proportion d'environ 8% du PNB en 1939 à une

2 Cela est vrai parce que toute mesure budgétaire d'ordre conjoncturel influe aussi sur l'efficacité économique, la répartition des revenus et la productivité. Sur le plan politique, on ne doit pas oublier qu'il est beaucoup plus facile de diminuer que d'augmenter les impôts. Par exemple, l'importante réduction "conjoncturelle" de l'impôt sur le revenu des particuliers appliquée en 1973 est encore en vigueur aujourd'hui.

3 Ce n'était pas la seule raison de l'expansion du budget fédéral. L'intérêt à développer un welfare state sur la base de normes nationales et la volonté de profiter de l'affaiblissement économique et politique des provinces (provoqué par la grande dépression et la guerre) pour renforcer les assises financières du pouvoir central furent sans doute aussi déterminants.

TABLEAU 1

Evolution du niveau et de la structure des recettes et des dépenses du gouvernement fédéral, 1939, 1955, 1968 et 1979

	1939		1955		1968		1979	
1. Recettes	millions $	%	millions $	%	millions $	%	millions $	%
Impôts directs, personnes	52	11.4	1647	33.4	5125	42.6	19809	46.2
Impôts directs, sociétés	98	21.5	1248	25.3	2107	17.5	7166	16.7
Impôts indirects	310	68.1	1743	35.4	3761	31.3	10661	24.9
Autres recettes[a]	-5	-1.0	288	5.9	1034	8.6	5195	12.1
Total	455	100.0	4926	100.0	12027	100.0	42831	100.0
Recettes / PNB		8.1		17.3		16.6		16.5
2. Dépenses								
Dépenses courantes, b. et s.[b]	164	35.9	2282	48.3	3692	30.7	11890	22.9
Formation brute de capital	35	7.7	162	3.4	500	4.2	1047	2.0
Transferts aux personnes	56	12.3	1229	26.0	3295	27.4	14650	28.2
Transferts fédéraux - provinciaux	79	17.3	443	9.4	2280	18.9	11419	22.0
Autres transferts[c]	-11	-2.4	487	2.6	862	7.2	4876	9.4
Service de la dette	134	29.3	121	10.3	1409	11.7	8080	15.5
Total	457	100.0	4724	100.0	12038	100.0	51962	100.0
Dépenses / PNB		8.1		16.6		16.6		20.0

Source: Statistique Canada, Compte nationaux des revenus et des dépenses (cat. 13-201 et 13-531)

a - Les autres recettes comprennent les revenus de placement, les autres transferts courant des personnes et les impôts directs des non-résidents.
b - Les dépenses courantes en biens et en services excluent ici les provisions pour consommation de capital.
c - Les autres transferts comprennent les subventions, les subventions d'équipement et les transferts non-résidents.

proportion assez stable de 17% pendant les années 50 et 60. Elles ont atteint 21% du PNB pendant la dernière décennie. De leur côté, à partir d'un niveau initial de 4% du PNB en 1939, les dépenses fédérales en biens et en services grimpèrent à 8,5 pour cent du PNB en 1955, mais redescendirent à 6% en 1963. Elles atteignaient 5% du PNB en 1979. Les impôts directs, quant à eux, ne constituaient que le tiers des recettes fédérales en 1939, mais leur proportion augmenta à plus de 60% pendant les années 50. Elle est, par la suite, demeurée stable autour de ce niveau. En proportion du PNB, les impôts directs fédéraux sont passés de 2,5% en 1939 à 10% pendant les années 50 et jusqu'à aujourd'hui. Enfin, de 1939 à 1979, les transferts fédéraux, effectués principalement en faveur des personnes et des provinces, sont passées de 27% à 60% des dépenses fédérales totales et de 2% à 12% du PNB. Ces paiements sont sensibles à la conjoncture surtout, mais non exclusivement, en raison des prestations d'assurance-chômage, qui ont crû de 0,6% du PNB en 1968 à 2,0% en 1978.

L'information historique contenue dans le tableau 1 permet de conclure que la capacité stabilisatrice du budget fédéral n'a cessé de s'améliorer au cours des quatre dernières décennies, qu'il s'agisse de l'aspect automatique ou de l'aspect discrétionnaire de sa fonction régulatrice. Entre la fin des années 30 et le milieu des années 50, cette affirmation ne présente aucune ambiguïté, puisque les taux marginaux de taxation et de transfert, le poids des achats fédéraux de biens et de services dans le PNB et l'importance des dépenses et des revenus fédéraux totaux en proportion du PNB augmentèrent tous substantiellement. L'affirmation peut aussi être maintenue

quant à l'évolution observée depuis 1955, malgré l'apparition d'un contre-courant dans la tendance des dépenses fédérales en biens et services. La diminution relative de cette composante a, en elle-même, fait augmenter la part de la demande privée (non-fédérale) autonome dans le PNB et ainsi affaibli la capacité de régulation automatique et discrétionnaire du gouvernement fédéral. Cependant, l'essor considérable des transferts aux personnes et aux autres niveaux de gouvernement a largement dominé le retrait des dépenses en biens et en services. Car il a engendré, d'une part, une forte hausse des taux marginaux de transfert qui, par la compression de la valeur du multiplicateur traditionnel qu'elle a provoquée, a soutenu les qualités de stabilisateur automatique du budget fédéral ; et il a propulsé, d'autre part, la taille du budget fédéral global dans l'économie à un niveau sans précédent, augmentant ainsi l'importance et la diversité des mesures possibles d'intervention discrétionnaire et diminuant leur dimension requise en proportion du budget.

La proposition historique que nous venons d'énoncer pour la période de 1955 à 1979 peut s'apprécier numériquement de la façon suivante. Tout d'abord, insérant (8) dans (7) après avoir supposé, pour simplifier, que le budget est équilibré au plein-emploi et compte tenu des définitions de μ et de γ, on obtient:

$$(12) \quad \varepsilon(Y,D_0) = \frac{(1-\delta)(1-\gamma)}{1-\delta(1-\tau-\rho)} .$$

Entre 1955 et 1979, γ est passé de 8,5 à 5 pour cent, mais $\tau + \rho$ a augmenté d'au moins 5 unités de pourcentage[4], de sorte que l'effet net sur l'élasticité $\varepsilon(Y,D_0)$ est a priori incertain. Son approximation log-linéaire est:

4 Surtout à cause de la dérive tendancielle imprimée à τ par la progressivité réelle du système fiscal et de la vive augmentation de ρ engendrée par la générosité accrue de la Loi de l'assurance-chômage revisée en 1971. La réforme fiscale de 1972 et l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers depuis 1974 n'ont pas modifié τ et la stabilité intrinsèque de l'économie.

$$(13) \quad \Delta \ln \varepsilon = -\frac{\Delta\gamma}{1-\gamma} - \mu\delta\Delta(\tau+\rho) \approx -0{,}01 ,$$

si l'on pose $\delta = 0{,}6$ et $\mu = 1{,}5$. La plus grande sensibilité conjoncturelle du budget fédéral, due surtout au poids plus grand des transferts élastiques, paraît donc avoir dominé la réduction relative des dépenses fédérales en biens et en services et amélioré la fonction de régulation automatique.

De même, la différenciation logarithmique de l'expression (11) par rapport à γ et à β donne un effet net approximativement égal à :

$$(14) \quad -\frac{\Delta\gamma}{1-\gamma} - \frac{\Delta\beta}{\beta} \approx -0{,}15$$

L'augmentation du budget global (β passant de 16,6 à 20,0 pour cent) a donc clairement dominé la réduction des dépenses en biens et en services et facilité ainsi la tâche de régulation discrétionnaire.[5]

L'amélioration tendancielle de la capacité technique du budget fédéral de stabiliser la production, le revenu et l'emploi face aux perturbations incessantes de la demande globale s'étend également à sa capacité de modifier l'évolution des prix et d'affronter les perturbations intérieures et extérieures touchant l'offre globale (chocs sur les prix des aliments, de l'énergie, des biens échangés, etc.). En effet, premièrement, c'est par la gestion de la demande que les gouvernements influencent principalement les prix - en glissant le long de la courbe de Phillips; et, deuxièmement, c'est encore par la gestion de la demande qu'ils déterminent quelle fraction d'une perturbation de l'offre globale se traduit en variation de l'emploi et quelle fraction occasionne une variation des prix. Le résultat obtenu reste donc pertinent à la conjoncture des années 70 et 80, qui a apporté de plus hauts

---

5 L'analyse suppose implicitement que δ est demeuré constant pendant la période étudiée. En fait, les années 60 et 70 ont sans doute été témoins d'augmentations des propensions marginales à importer et à épargner, qui ont eu pour effet d'accentuer la baisse de $\varepsilon(Y, D_0)$ et de $\frac{\Delta S/B}{\Delta D_0/D_0}$. La croissance du secteur provincial a aussi modifié la valeur de δ. Nous abordons cette question dans la section suivante.

niveaux d'inflation et une multiplication des perturbations de l'offre globale.

Les appréhensions soulevées par la croissance des budgets provinciaux

L'analyse qui précède demeure cependant incomplète pour une raison bien simple: en identifiant le secteur non-fédéral au secteur privé et en y assimilant les provinces, nous avons fait abstraction de la croissance rapide des budgets des provinces à partir du milieu des années 50 et de son effet sur la propension marginale à dépenser du secteur non-fédéral. Formellement, nous avons négligé les variations de δ dans les équations (7), (8) et (11) et n'avons considéré que les changements dans les paramètres fédéraux τ, ρ, β et γ.

Le tableau 2 révèle, en effet, qu'à partir des années 50 les dépenses totales des provinces, qui s'étaient jusque là maintenues à environ 6% du PNB, connurent une croissance très rapide sous la poussée des dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale et des subventions aux municipalités. Elles grimpèrent ainsi à 14% du PNB en 1968 et ont tout récemment atteint près de 19% du PNB. Les dépenses provinciales en biens et en services, de leur côté, représentaient 3% du PNB en 1955 - tout comme en 1939, 7% en 1968 et 9% en 1979. Ce sont l'occupation accrue du champ des impôts directs et l'augmentation des transferts fédéraux aux provinces qui ont contribué en majeure partie à financer la hausse des dépenses provinciales. La proportion de leurs recettes que les provinces tirent des impôts directs est passée de 15% en 1955 à 33% en 1979.

TABLEAU 2

Evolution du niveau et de la structure des recettes et des dépenses des gouvernements provinciaux[a], 1939, 1955, 1968 et 1979

	1939		1955		1968		1979	
1. Recettes	millions $	%	millions $	%	millions $	%	millions $	%
Impôts directs, personnes	62	16.7	208	11.9	2194	21.9	13241	26.8
Impôts directs, sociétés	17	4.6	62	3.6	745	7.5	3205	6.5
Impôts indirects	155	41.7	762	43.7	3447	34.5	12111	24.5
Transferts fédéraux-provinciaux	79	21.2	443	25.4	2280	22.8	11419	23.1
Autres recettes[b]	59	15.8	267	15.4	1332	13.3	9411	19.1
Total	372	100.0	1742	100.0	9998	100.0	49387	100.0
Recettes / PNB		6.6		6.1		13.8		19.0
2. Dépenses								
Dépenses courantes, b. et s.[c]	111	25.1	478	27.9	3937	39.2	19693	40.8
Formation brute de capital	74	16.7	351	20.5	1175	11.7	3509	7.3
Transferts aux personnes	150	33.9	449	26.2	2030	20.2	9079	18.8
Autres transferts[d]	33	7.4	343	20.0	2403	23.9	12348	25.6
Service de la dette	75	16.9	93	5.4	507	5.0	3655	7.6
Total	443	100.0	1714	100.0	10052	100.0	48284	100.0
Dépenses / PNB		7.9		6.0		13.8		18.5

Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses (cat. 13-201 et 13-531)

a - Le secteur provincial inclut ici le secteur hospitalier, maix exclut les administrations locales.
b - Les autres recettes comprennent les revenus de placement, les autres transferts courants des personnes et les transferts des administrations locales.
c - Les dépenses courantes en biens et en services excluent ici les provisions pour consommation de capital.
d - Les autres transferts comprennent les subventions, les subventions d'équipement et les transferts aux administrations locales.

La croissance rapide des dépenses totales et des achats de biens et de services des provinces et, surtout, leur progrès dans le champ des impôts directs, souleva certaines inquiétudes au niveau fédéral à partir du début des années 60. Ces inquiétudes furent clairement formulées dans le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Carter) en 1966. Tout en reconnaissant que le comportement des budgets provinciaux n'avait pas été déstabilisateur dans le passé, le Rapport Carter exprimait l'avis qu'il pourrait éventuellement le devenir si les dépenses provinciales continuaient de déplacer les dépenses fédérales et d'être financées en proportion croissante par des sources de revenu aussi sensibles à la conjoncture que les impôts directs[6]. Une telle situation, selon le Rapport, risquerait de rendre les dépenses provinciales plus déstabilisatrices que les dépenses privées et de compliquer la tâche régulatrice discrétionnaire du gouvernement fédéral.

Des appréhensions furent aussi manifestées par le ministre fédéral des Finances, M. Mitchell Sharp, dans son exposé présenté au Comité fédéral-provincial du régime fiscal en septembre 1966. En ce qui concerne le lien entre l'impôt sur le revenu des particuliers et la régulation de la conjoncture, le ministre fut catégorique:

> "Cet impôt est l'un des outils centraux de régulation de la demande globale dans l'économie. On ne peut permettre, au Canada, un abattement si considérable de l'impôt fédéral sur le revenu que celui-ci ne puisse plus servir à stabiliser la conjoncture. Cela signifie que le gouvernement fédéral doit conserver une position de force en la matière, en dépit des pressions qu'il continuera de subir en faveur d'une réduction supplémentaire de sa part au profit des provinces."[7]

6 Canada. Royal Commission on Taxation. Report of the Royal Commission on Taxation, Volume 2 (Ottawa: Queen's Printer, 1966), pp. 93-4.

7 Canada. "Statement by the Honourable M.W. Sharp, Minister of Finance of the Government of Canada, to the Federal-Provincial Tax Structure Committee", in Federal-Provincial Tax Structure Committee, Ottawa, September 14 and 15, 1966 (Ottawa: Queen's Printer, 1966), p. 25. Traduction.

Et le ministre de poursuivre que 50% constituait la borne inférieure acceptable que la part fédérale de l'impôt sur le revenu des particuliers ne devait pas franchir.[8]

Le Rapport Carter et l'exposé du ministre Sharp, et l'interprétation qu'on en a souvent fournie, ne sont pas exempts d'une certaine confusion sur la nature du problème que pose la croissance des budgets provinciaux pour l'efficacité de la politique conjoncturelle. Ce n'est pas la rapidité plus grande de la hausse des budgets provinciaux que du budget fédéral qui soulève en elle-même une difficulté, puisque les dépenses provinciales totales n'ont pas déplacé les dépenses fédérales totales et que l'histoire budgétaire récente a renforcé, et non affaibli, les propriétés stabilisatrices du budget fédéral. La question centrale à l'étude consiste plutôt à savoir si le déplacement des dépenses privées par les dépenses provinciales et son financement croissant au moyen d'impôts directs ont aidé ou nui à la stabilité conjoncturelle de l'économie. Il est clair que la réponse à cette question paraît moins vitale maintenant qu'il y a vingt ans, parce que la prise de conscience de l'efficacité de la politique monétaire depuis la fin des années 50 fait reposer aujourd'hui moins entièrement la politique conjoncturelle sur l'orientation des budgets et que le mythe du réglage de précision et de la toute-puissance de la politique budgétaire s'est heureusement dégonflé. Il reste toutefois que les budgets sont demeurés un outil majeur de régulation conjoncturelle et que ceux qui s'opposent à une plus grande décentralisation des budgets au sein de la fédération canadienne continuent de privilégier l'argument

8 Ibid., p. 26. Cette position fut vivement contestée par le gouvernement de l'Ontario; voir Ibid., pp. 38-9.L'opinion ontarienne doit beaucoup à l'analyse rigoureuse du problème du partage fiscal effectuée par T. M. Russell, "Some Notes on Alternative Methods of Transferring Federal Tax Revenues to the Provinces", Unpublished (Ontario Department of Economics and Development, August 1966), pp. 8-13. Il faut souligner ici que l'une des principales préoccupations du gouvernement fédéral concernait les conséquences politiques de la quasi-irréversibilité de la décentralisation fiscale.

du conflit-réel ou apparent- entre décentralisation budgétaire et stabilisation efficace. Vue sous cet angle, la question de l'incidence conjoncturelle de l'augmentation de la taille des gouvernements provinciaux et de la proportion de leurs budgets qui est financée par les impôts directs, qui fut posée il y a 15 ans par le Rapport Carter, mais est demeurée sans réponse bien articulée depuis lors, conserve encore toute son actualité.

Taille des budgets provinciaux et stabilité intrinsèque de l'économie

Notre approche au problème consiste à généraliser le modèle simple développé plus haut en introduisant explicitement les fonctions de taxation nette (impôts, moins transferts au secteur privé) et de dépense des provinces et la fonction de transfert du gouvernement fédéral aux provinces. Le modèle généralisé (à prix constants) se compose des équations suivantes:

(15) $D = D_0 + \delta Y_d$ (fonction de demande globale privée)

(16) $Y_d = Y - T_F - T_p$ (définition du revenu disponible privé)

(17) $T_F = T_1 + \tau_1 Y$ (fonction de taxation nette fédérale)

(18) $T_p = T_2 + \tau_2 Y$ (fonction de taxation nette provinciale)

(19) $F = F_0 - \phi Y$ (fonction de transfert fédéral-provincial)

(20) $G_p = G_p^* + (1-\alpha)(\tau_2 - \phi)(Y - Y^*)$ (fonction de dépense provinciale en biens et services)

(21) $Y = D + G_F + G_p$ (équilibre sur le marché des biens et des services)

où:

D = demande globale privée

δ = propension marginale à dépenser du secteur privé

Y_d = revenu disponible privé

Y = revenu national

T_F = impôts nets fédéraux

T_p = impôts nets provinciaux

τ_1, τ_2 = taux marginaux de taxation nette d'Ottawa et des provinces

ϕ = taux marginal de transfert fédéral-provincial

F = transferts fédéraux-provinciaux

G_F = dépenses fédérales en biens et en services

G_p = dépenses provinciales en biens et en services

G_p^* = dépenses provinciales de plein-emploi en biens et en services

Y^* = revenu national de plein-emploi

α = propension provinciale à stabiliser l'économie, et

D_0, T_1, T_2, F_0 = niveaux autonomes des fonctions concernées.

Le modèle comporte 7 équations qui déterminent les 7 variables endogènes D, Y_d, Y, T_F, T_p, F et G_p. Par souci de concision, les fonctions de taxation et de transfert au secteur privé ont été soustraites l'une de l'autre pour donner des fonctions de taxation nette; de plus, on fait abstraction du contrôle partiel sur les paramètres de la fonction de transfert fédéral-provincial dont jouissent les provinces par le biais des programmes à frais partagés, comme le Régime d'assistance publique du Canada.

La fonction de dépense en biens et en services des provinces (équation 20) effectue un paramétrage élémentaire du comportement conjoncturel des provinces lorsque le revenu national s'écarte de son niveau de plein-emploi ($Y-Y^* \neq 0$). Ce paramétrage, fondé sur les diverses valeurs possibles de α, caractérise la propension stabilisatrice des provinces, c'est-à-dire leur propension à présenter des budgets déficitaires en période de récession

et excédentaires en période d'expansion. Si $\alpha = 1$ dans (20), les dépenses en biens et en services ne sont pas ajustées à la baisse (ou à la hausse) lorsque les impôts nets diminuent (ou augmentent) par suite de la récession (ou de l'expansion). Les provinces sont alors engagées dans la stabilisation automatique pure et leur solde budgétaire (S_p), qu'on suppose nul au plein-emploi, suit une trajectoire procyclique donnée par l'expression:

$$(22) \quad S_p = T_p + F - G_p = (\tau_2 - \phi)(Y - Y^*),$$

compte tenu de (17), (18), (19) et de la relation:

$$(23) \quad G_p^* = T_p^* + F^* = T_2 + F_0 + (\tau_2 - \phi)Y^*.$$

A l'inverse si $\alpha = 0$ dans (20), les provinces diminuent (ou augmentent) leurs dépenses en biens et en services exactement du montant nécessaire, indiqué par (22), pour effacer le déficit (ou le surplus) budgétaire créé par la récession (ou par l'expansion): elles suivent la politique procyclique du budget équilibré sans égard à la situation conjoncturelle. Si $0 < \alpha < 1$, le comportement des dépenses provinciales est partiellement stabilisateur, mais encore procyclique. Mais si $\alpha > 1$, il devient contracyclique et reflète un engagement actif dans la régulation conjoncturelle qui dépasse la stabilisation automatique pure.

La valeur d'équilibre du revenu national qui découle des équations (15) à (21) est égale à :

$$(24) \quad Y = \mu [D_0 - \delta(T_1 + T_2) + G_F + G_p^* - (1-\alpha)(\tau_2 - \phi)Y^*],$$

où $\mu = [1 - \delta(1 - \tau_1 - \tau_2) - (1-\alpha)(\tau_2 - \phi)]^{-1}$ est le multiplicateur keynésien.

L'élasticité du revenu national par rapport à la demande privée autonome est ici obtenue en procédant au calcul indiqué par l'équation (7). Cependant, l'équation (8) s'écrit maintenant:

$$(25) \quad D_0/Y = (1-\delta)(1-\tau_1-\tau_2) + \delta\, S/Y,$$

où S est le solde budgétaire consolidé du secteur public et γ_1 et γ_2 sont les parts des dépenses fédérales et provinciales en biens et en services dans le PNB. Sous l'hypothèse que $S = 0$ au plein-emploi, la substitution de (25) et de la nouvelle valeur de μ en (7) entraîne:

$$(26) \quad \varepsilon(Y,D_0) = \frac{(1-\delta)\,(1-\gamma_1-\gamma_2)}{1-\delta(1-\tau_1-\tau_2) - (1-\alpha)(\tau_2-\phi)} .$$

Cette expression démontre d'abord que plus les dépenses provinciales en biens et en services déplacent les dépenses privées (hausse de γ_2 pour γ_1 donné), moins le revenu national est sensible aux perturbations de la demande privée autonome. Elle révèle aussi que le degré de stabilité automatique de l'économie dépend de la sensibilité conjoncturelle des impôts provinciaux nets (τ_2) et des transferts d'Ottawa aux provinces (ϕ), ainsi que de la propension stabilisatrice propre aux provinces (α).

Une augmentation de ϕ, comme celles qui se sont produites lors de la mise en oeuvre du programme fédéral de péréquation ou du régime d'assistance publique du Canada, renforce la capacité auto-stabilisatrice de l'économie (baisse de $\varepsilon(Y,D_0)$) dans la mesure où les dépenses des provinces suivent une trajectoire procyclique ($\alpha < 1$).[9] Une hausse de α amène évidemment la même conséquence. Cependant, ceteris paribus, une augmentation de la sensibilité conjoncturelle des impôts provinciaux nets

9 On a évidemment $\tau_2 > \phi$.

qui accompagne, par exemple, une hausse de l'importance des impôts directs dans les recettes provinciales possède un effet a priori ambigu sur la stabilité de l'économie. D'une part, cette mesure réduit la propension marginale à dépenser ($\delta(1-\tau_1-\tau_2)$) du secteur privé et, comme telle, constitue un facteur de stabilité puisqu'elle fait diminuer la valeur du multiplicateur. D'autre part, elle accentue l'amplitude des fluctuations conjoncturelles des soldes budgétaires provinciaux et, pour autant que les provinces ont un comportement procyclique ($\alpha < 1$), elle fait augmenter la valeur du multiplicateur. L'effet net d'une variation unitaire de τ_2 sur la propension marginale à dépenser du secteur non-fédéral ($\delta(1-\tau_2) + (1-\alpha)(\tau_2-\phi)$) est donc égal à $1-\alpha-\delta$. Une augmentation de τ_2 accroîtra donc la stabilité de l'économie si cette expression est négative, c'est-à-dire si $\alpha+\delta>1$. Comme $\delta = 0,6$ environ pour l'économie canadienne, il existe une valeur critique de la propension stabilisatrice des provinces, ici égale à $\alpha = 1-0,6 = 0,4$ au-delà de laquelle la hausse de τ_2 améliore la stabilité de l'économie. Il est donc erroné d'affirmer sans nuance que l'augmentation de l'importance des impôts directs dans les recettes provinciales est un élément déstabilisateur au plan macroéconomique, même si le comportement des budgets provinciaux est procyclique. Tout dépend de la valeur du paramètre α, que seule l'analyse empirique peut déterminer. La seule étude récente qui permet de jeter de la lumière sur la question est celle de Lacroix, Rabeau et Assayag, qui ont trouvé une sensibilité statistiquement nulle des dépenses provinciales à la conjoncture au cours des trois périodes 1952-65, 1966-71 et 1972-76.[10] En vertu de

10 Robert Lacroix, Yves Rabeau et Abraham Assayag, "La stabilisation économique et les régions: le problème canadien", Rapport de recherche soumis au Conseil économique du Canada, CRDE, Université de Montréal, août 1978, pp. 53-60 et 175-8. Cette étude confirme le verdict antérieur de T. Russell Robinson et Thomas J. Courchêne, "Fiscal Federalism and Economic Stability: An Examination of Multi-Level Public Finances in Canada, 1952-1965", Revue canadienne d'économique, vol. 2 (mai 1969), pp. 165-89.

l'équation (20), cela voudrait dire que α est à peu près égal à l'unité, de sorte qu'une augmentation de τ_2 serait en fait stabilisatrice. Cela signifierait aussi qu'un simple transfert de points de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des corporations du gouvernement fédéral aux provinces, accompagné par un transfert équivalent de responsabilités de dépense, n'aurait pas de conséquence utile pour la stabilité conjoncturelle de l'économie, puisque la mesure maintiendrait constantes les valeurs de $\gamma_1 + \gamma_2$ et de $\tau_1 + \tau_2$ dans l'expression (26).

Ainsi, au meilleur de notre connaissance théorique et empirique présente, la question posée par le Rapport Carter il y a 15 ans appelle dans l'ensemble une réponse en trois points:

1) le déplacement des dépenses privées par les dépenses provinciales en biens et en services a amélioré la capacité auto-stabilisatrice de l'économie

2) le financement croissant des dépenses provinciales par l'impôt direct a probablement aidé, lui aussi, à la stabilité intrinsèque de l'économie, et

3) un transfert équivalent de ressources fiscales et de responsabilités de dépense du niveau fédéral au niveau provincial laisse probablement inchangée la sensibilité de l'économie aux perturbations de la demande globale.

Taille des budgets provinciaux et facilité d'intervention fédérale

La croissance des budgets provinciaux aux dépens du secteur privé modifie-t-elle la facilité d'intervention discrétionnaire de l'Etat fédéral dans la régulation conjoncturelle? Par analogie avec l'équation (11), on trouve immédiatement que, par unité de pourcentage de variation de la demande privée autonome, l'importance, dans le budget fédéral global, de toute mesure

discrétionnaire d'Ottawa exactement compensatrice quant à son effet sur le revenu national est égale à:

$$(27) \quad \frac{\Delta S_F/B_F}{\Delta D_0/D_0} = (1-\delta)(1-\gamma_1-\gamma_2)/\beta,$$

où S_F =le solde budgétaire fédéral et B_F = la taille du budget fédéral. Il ressort de l'équation (27) que le déplacement des dépenses privées par l'expansion des provinces améliore la capacité discrétionnaire du gouvernement fédéral de stabiliser l'économie.

Par ailleurs, si le gouvernement central considère l'ensemble de la demande non-fédérale autonome:

$$(28) \quad D_1 = D_0 - \delta T_2 + G_p^* - (1-\alpha)(\tau_2-\phi)Y^*$$

comme la source des perturbations conjoncturelles qui requièrent une intervention stabilisatrice, l'expression (27) est identique à l'expression (26) et on peut considérer que la hausse des budgets provinciaux n'a pas d'effet sur la capacité fédérale de régulation discrétionnaire de la conjoncture. Il est cependant clair qu'une consultation fédérale-provinciale continue sur l'état et les besoins de la conjoncture peut faciliter grandement la tâche des autorités fédérales en impliquant plus directement les deux niveaux de gouvernement dans la stabilisation de l'économie. En particulier, toute compensation partielle des variations de D_0 par des variations opposées de T_2 ou de G_p^* réduit d'autant l'importance des mesures discrétionnaires fédérales (variations de T_1 ou de G_F) requises. C'est là le fondement de la coopération intergouvernementale dans la régulation conjoncturelle. Il importe

cependant d'observer que l'absence de coopération ne change pas a priori la conclusion que la hausse des budgets provinciaux ne rend pas plus difficile l'intervention discrétionnaire fédérale. Il faudrait, pour que ce soit le cas, que l'instabilité des dépenses et des impôts provinciaux autonomes (T_2 et G_p*) soit plus élevée que celle de la demande privée autonome (D_0). Cette condition est contraire à la réalité connue.

Enfin, un transfert de ressources fiscales du niveau fédéral au niveau provincial qui s'accompagne d'un transfert congruent de responsabilités de dépense laisse inchangée la part consolidée des dépenses en biens et en services du secteur public dans le PNB ($\gamma_1 + \gamma_2$). Par conséquent, elle ne modifie pas le montant absolu de l'intervention discrétionnaire fédérale exigée par la conjoncture. Mais comme le budget fédéral global est diminué (baisse de B_F), l'importance relative de l'intervention est augmentée et pourrait en certaines circonstances accentuer la réticence du gouvernement central à adopter les mesures appropriées.[11] Tout dépend en fait de la nature des responsabilités de dépense qui sont décentralisées. S'il s'agit de dépenses de nature très flexible qui font généralement partie de l'arsenal des munitions conjoncturelles du gouvernement fédéral, comme les dépenses d'immobilisation, la décentralisation entamera la flexibilité budgétaire - la marge de manoeuvre- du gouvernement fédéral et sa capacité d'intervention discrétionnaire. La conséquence pour la stabilité de l'économie dépendra crucialement alors de la volonté des provinces de se substituer au gouvernement fédéral dans l'usage de cet outil de régulation conjoncturelle. S'il s'agit, au contraire, de dépenses relativement inflexibles et récurrentes, comme

[11] Par exemple, pour les raisons indiquées à la note 2.

celles qui touchent le financement des "programmes établis" et du Régime d'assistance publique du Canada, la décentralisation ne devrait guère affaiblir la marge de manoeuvre budgétaire fédérale pour des fins conjoncturelles. Cette argumentation révèle d'ailleurs qu'en principe le dénominateur des équations (11) et (27) devrait être égal à la marge de manoeuvre budgétaire fédérale en proportion du PNB - si un tel concept pouvait être développé avec précision, plutôt qu'à l'importance relative du budget fédéral global dans l'économie.

Conclusion

Nous avons examiné dans ce texte les relations entre la taille des budgets fédéraux et provinciaux, la capacité auto-stabilisatrice de l'économie, et la facilité d'intervention discrétionnaire du gouvernement fédéral. Trois conclusions majeures émergent de notre analyse.

Premièrement, la croissance tendancielle du budget global en proportion du PNB et l'augmentation du taux marginal de taxation et de transfert au niveau fédéral ont amélioré la stabilité intrinsèque de l'économie et réduit l'importance, dans le budget fédéral, des mesures discrétionnaires exigées par l'état de la conjoncture, et ce malgré la diminution des dépenses fédérales en biens et en services depuis 25 ans.

Deuxièmement, la croissance encore plus rapide des dépenses provinciales en proportion du PNB et leur financement accru à partir des impôts directs ont renforcé, et non affaibli, la stabilité conjoncturelle inhérente de l'économie et ont facilité la tâche régulatrice discrétionnaire du

gouvernement fédéral. Les dépenses provinciales n'ont pas manifesté de sensibilité systématique et significative à l'état de la conjoncture.

Troisièmement, le transfert de champs fiscaux du niveau fédéral au niveau provincial en échange de responsabilités provinciales de dépense accrues est essentiellement sans effet sur la stabilité conjoncturelle de l'économie. S'il s'agit d'une décentralisation de dépenses de nature peu flexible, comme celles qui visent les "programmes établis" et le Régime d'assistance publique du Canada, la flexibilité conjoncturelle du budget fédéral n'en est guère affectée. Dans le cas de dépenses de nature plus flexible, comme les dépenses d'immobilisation, la marge de manoeuvre conjoncturelle du budget fédéral se rétrécit, ce qui appelle une coopération intergouvernementale plus grande en matière de régulation conjoncturelle.